

03.04.2020

Drucksache 041/20/1

Maßnahmen im Rahmen der CoVid-19-Pandemie:
Aufrechterhaltung der Trägervielfalt für Dienstleistungen im schulischen und sozialen Sektor;

Genehmigung eines Dringlichkeitsbeschlusses

Gremium	Sitzungsdatum	Beschlussstatus	Beratungsstatus
Ausschuss für Bildung und Kultur	06.05.2020	Empfehlungsbeschluss	öffentlich
Ausschuss für Soziales, Familie und Gleichstellung	13.05.2020	Empfehlungsbeschluss	öffentlich
Jugendhilfeausschuss	19.05.2020	Empfehlungsbeschluss	öffentlich
Ausschuss für Arbeitsmarkt und Wirtschaftsförderung	26.05.2020	Empfehlungsbeschluss	öffentlich
Kreisausschuss	22.06.2020	Empfehlungsbeschluss	öffentlich
Kreistag	23.06.2020	Entscheidung	öffentlich

Organisationseinheit Dezernat III

Berichterstattung Dezernent Torsten Göpfert

Budget 40 / 50 / 51 Schulen und Bildung / Arbeit und Soziales / Familie und Jugend

Haushaltsjahr 2020 **Ertrag/Einzahlung [€]**
Aufwand/Auszahlung [€] N.N.

Beschlussvorschlag

Folgender, am 02.04.2020 von Herrn Landrat Makiolla und dem Kreisausschussmitglied Wilhelm Jasperneite gemäß § 50 Abs. 3 Satz 2 der Kreisordnung NRW (KrO) im Wege äußerster Dringlichkeit gefasster Beschluss wird genehmigt:

1. Zur Aufrechterhaltung der Trägervielfalt für Dienstleistungen im sozialen Sektor gewährt der Kreis Unna den Leistungsanbietern,

- die von den aufgrund der CoVid-19-Pandemie seit dem 16.03.2020 getroffenen Regelungen zur Kontaktreduzierung bzw. Schließung / Betretungsverboten von Schulen und Einrichtungen des sozialen Sektors, besonders betroffen sind
- und die mit dem Kreis Unna eine Leistungsvereinbarung nach SGB VIII (Jugendhilfe), IX (Eingliederungshilfe) oder XII (Sozialhilfe) abgeschlossen haben,
- oder Leistungen der Eingliederungshilfe nach der Besonderheit des Einzelfalles (§ 123 Abs. 5 SGB IX) erbringen,

einen Zuschuss nach Maßgabe des Gesetzes über den Einsatz der Einrichtungen und sozialen Dienste zur Bekämpfung der Coronavirus SARS-CoV-2 Krise in Verbindung mit einem Sicherstellungsauftrag (Sozialdienstleister-Einsatzgesetz – SodEG) in Höhe von bis zu 75 Prozent der nach § 3 des Gesetzes maßgeblichen Berechnungsgrundlage und unter Vorbehalt möglicher Erstattungsansprüche nach § 4 des Gesetzes.

2. Das Sozialdienstleister-Einsatzgesetz (SodEG) kann nur auf Rechtsverhältnisse im Rahmen der Sozialgesetzbücher angewendet werden. Darüber hinaus kooperiert der Kreis Unna als Schulträger mit verschiedenen Leistungserbringern auf privatrechtlicher Basis, die aufgrund der eingetretenen Situation in eine bedrohliche wirtschaftliche Lage geraten. Dies sind Leistungsanbieter für spezielle Schülertransporte zu den Förderschulen des Kreises Unna, Leistungsanbieter für Schulsozialarbeit an Schulen des Kreises Unna, Leistungsanbieter für die Mittagsverpflegung in Schulen mit gebundener Ganztagesbetreuung.

Hierzu stellt der Kreis Unna fest:

- Finanzielle Einbußen sind zunächst über die grundsätzlichen Regelungen (Betriebsausfallversicherung, Kurzarbeit, IfSG, Programme der Bundes- und Landesregierung) aufzufangen bzw. geltend zu machen. Der Kreis Unna stellt in enger Kooperation mit der Wirtschaftsförderungsgesellschaft des Kreises Unna mbH (WFG) sicher, dass die Leistungsanbieter hierzu umfassend beraten und unterstützt werden.
- Das Land NRW wird aufgefordert, für schulnahe Dienstleistungen umgehend ein Hilfspaket zu konzipieren, welches schulnahe Dienstleister wirtschaftlich in die Lage versetzt, ihre Leistungen in Bereitschaft halten zu können, um diese am Tage der Wiedereröffnung der Schulen wieder uneingeschränkt erbringen zu können. Der Landrat wird beauftragt, hierfür mit Nachdruck gegenüber den Vertretern der Landesregierung einzutreten.
- Der Kreis Unna gewährt den Leistungsanbietern eine in analoger Anwendung des SodEG auszugestaltende Zuwendung, soweit die vorrangigen Hilfen sich als nicht zielführend bzw. ausreichend erweisen und solange das Land NRW kein passendes Hilfspaket verabschiedet hat.

Die Zuwendung ist eine ad hoc Maßnahme des Kreises Unna zur Bewältigung der gesamtgesellschaftlichen Herausforderungen, die mit der CoVid-19-Pandemie einhergehen. Der Zuschuss wird ohne Anerkennung einer Rechtspflicht auf freiwilliger Basis gewährt. Hieraus lassen sich keine Ansprüche für die Zukunft ableiten. Falls im Nachhinein Mehraufwände und Einbußen an anderer Stelle geltend gemacht werden können, sind die Zahlungen des Kreises Unna damit zu verrechnen. Eine Doppelfinanzierung ist ausgeschlossen. Die Gewährung des Zuschusses ist mit der Verpflichtung der Leistungsanbieter zu verknüpfen, ihre Dienste am Tage nach der Beendigung der Leistungsstörung (in der Regel der Tag der Wiederöffnung von Schulen etc.) in Art und Umfang wieder vertragsgemäß zu erbringen und das Vorliegen möglicher Erstattungsansprüche analog § 4 des Gesetzes in Art und Umfang zur Prüfung anzuzeigen.

Der Landrat wird ermächtigt entsprechende Verträge abzuschließen.

Sachbericht

Ausgangslage

Um den unkontrollierten Anstieg der Infektionen mit dem neuartigen Covid-19-Virus zu verhindern und das Gesundheitssystem leistungsfähig zu halten, haben Bund und Länder Maßnahmen zur Beschränkung sozialer Kontakte besprochen, welche durch das Land NRW über Erlasse bzw. Rechtsverordnung umgesetzt wurden. Diese werden laufend überprüft und erweitert. Aktuell (Stand 23.03.2020) gilt:

1. Durch Erlass des MSB¹ wurden alle Schulen in Nordrhein-Westfalen ab dem 16.03.2020 geschlossen. Es wird lediglich eine Notbetreuung für Schülerinnen und Schüler in den Klassen 1-6 angeboten, wenn deren Eltern bzw. ein Elternteil so genannte „Schlüsselpersonen“ sind. Damit entfallen die Hilfen zur angemessenen Schulbildung (Schulbegleitung) im Rahmen der Eingliederungshilfe nach SGB VIII oder IX. Die Leistungsanbieter können die Schulbegleiter in aller Regel nicht alternativ beschäftigen.
2. Aus gleichem Grunde sind auch die Offenen Ganztagschulen (OGS) an Schulen der Primarstufe, welche durch freie Träger im Auftrag des Schulträgers betrieben werden, geschlossen bzw. in Einsatzbereitschaft. Auch diese Vertragspartner können das OGS-Personal in aller Regel nicht alternativ beschäftigen.
3. Die von freien Trägern an den Schulen eingesetzten Schulsozialarbeiter/-innen können an den Schulen nur eingesetzt werden, solange dies im Rahmen einer erforderlichen Notbetreuung sinnvoll und durchführbar ist. Alternative Beschäftigungsmöglichkeiten bei den freien Trägern bestehen in aller Regel nicht.
4. Transportunternehmen stellen für viele Förderschülerinnen und -schüler die Individual- oder Gruppenbeförderung vom Wohnort zur Schule und zurück sicher (Schülerspezialverkehr). Auch sie sind durch den Wegfall der Beförderungsaufträge in ihrer Existenz bedroht. Fahrzeuge und Mitarbeitende können in aller Regel in der aktuellen Situation nicht alternativ eingesetzt werden.

Problemstellung

In allen genannten Fällen entfällt die Leistung des Leistungsanbieters bzw. Vertragspartners nicht aus eigenem Willen, sondern aufgrund äußerer – nicht vorhersehbarer oder beeinflussbarer – Einflüsse. Es handelt sich um einen Fall „höherer Gewalt“. Somit wird der Leistungsanbieter von seiner Leistungspflicht frei. Allerdings entfällt damit auch die Pflicht des Kostenträgers bzw. Bestellers zur Vergütung. Dies wiederum bedroht die wirtschaftliche Existenz der Leistungsanbieter, wenn sie nicht in der Lage sind, ihrerseits die laufenden Aufwendungen deutlich zu senken. Dies würde im schlimmsten Fall Ausfall eines oder mehrerer Leistungsanbieter zur Folge haben.

Durch die unvorhersehbaren Schulschließungen und die damit verbundenen Ausfälle bei der Beförderung im Rahmen des Schülerspezialverkehrs entstehen durch die Einnahmeausfälle hohe Verluste bei den oft inhabergeführten kleinen Beförderungsunternehmen. Zum einen laufen in dieser Zeit die Ausgaben für den Fuhrpark weiter (KFZ -Versicherung, KFZ-Steuer, Leasingrate etc.) und zum anderen die Ausgaben für das Fahr- und Begleitpersonal. Überwiegend werden hierzu Personen auf Minijobbasis (sog. 450 € - Kräfte) eingesetzt. Für diese Kräfte kann nach Auskunft der Bundesagentur für Arbeit kein Kurzarbeitergeld beantragt werden, d.h., den fixen Ausgaben stehen keine Einnahmen mehr gegenüber.

Eine Regelung zu Fällen von höherer Gewalt ist in den Beförderungsverträgen nicht enthalten, da eine Notwendigkeit hierzu bisher nicht gesehen worden ist. Hintergrund ist, dass bisher lediglich einzelne Tage durch höhere Gewalt (z.B. jüngst durch das Sturmtief Sabine) ausgefallen sind, die eine Regulierung nicht erforderlich machten.

¹ Ministerium für Schulen und Bildung des Landes NRW

Bereits mehrere Unternehmen haben deutlich gemacht, dass diese Situation für die Beförderungsunternehmen absolut existenzbedrohend sei; insbesondere die Tatsache, dass ein Ende der Schulschließungen aus heutiger Sicht nicht absehbar ist, führe zu einer großen Verunsicherung. Nachvollziehbar besteht die Gefahr, dass bei Rückkehr in den normalen Schulbetrieb unter den gegebenen Umständen das ein oder andere Beförderungsunternehmen nicht mehr in der Lage sein wird, den Schülerspezialverkehr für die Schule aufrecht zu erhalten. Da Einnahmen aus der Beförderung ausbleiben, müssen die vorwiegend geringfügig beschäftigten Fahrer und Begleiter u.U. entlassen werden. Diese stehen dann zum Schulbeginn möglicherweise nicht mehr zur Verfügung

Der Kreis Unna ist als Schulträger auf eine nahtlose Fortsetzung der Zusammenarbeit mit den bisherigen Leistungserbringern angewiesen, sobald Schulen ihren Regelbetrieb wieder aufnehmen können. Dann müssen die genannten Dienste – und hier insbesondere der Schülerspezialverkehr, möglicherweise in kurzer Frist („über Nacht“) wieder gewährleistet bzw. abrufbar sein. Zum Wohle und Schutze der betroffenen Kinder und Jugendlichen ist es von besonderer Bedeutung, dass auch eine personelle Kontinuität gewährleistet werden kann und Beziehungswechsel / -abbrüche möglichst vermieden werden.

Lösungsmöglichkeiten

Eine freiwillige Vergütungszahlung zur Absicherung der Leistungsanbieter kommt regelmäßig nicht in Betracht, da sie ohne Rechtsgrund erfolgen würde und möglicherweise die Tatbestandsvoraussetzungen einer strafbaren Handlung, insbesondere z.B. der Untreue (§266 StGB), erfüllen.

Der Bund hat am 23.03.2020 ein so genanntes „Sozialschutz-Paket“ auf den Weg gebracht und am 27.03.2020 beschlossen. Es ist am selben Tage in Kraft getreten. Dieser Gesetzentwurf enthält in Artikel 10 ein neues „Gesetz über den Einsatz der Einrichtungen und sozialen Dienste zur Bekämpfung der Coronaviruses-SARS-CoV-2-Krise in Verbindung mit einem Sicherstellungsauftrag (Sozialdienstleister-Einsatzgesetz- SodEG)“ (s. Anlage).

Ziel ist es, dass soziale Dienstleister und Einrichtungen alle ihnen nach den Umständen möglichen, zumutbaren und rechtlich zulässigen Möglichkeiten ausschöpfen, um zur Bewältigung der Auswirkungen der Pandemie beizutragen, sei es durch Zurverfügungstellung von Betriebsmitteln, Räumlichkeiten oder Personal. Zugleich sollen sie geschützt werden, damit sie aufgrund der Corona-Krise nicht dauerhaft in ihrem Bestand gefährdet sind und wichtige Infrastrukturen erhalten bleiben. Das betrifft Werkstätten für behinderte Menschen, Inklusionsbetriebe, Leistungserbringer der Eingliederungshilfe, Dienste für Kinder und Jugendliche, Frauen, Familien, Seniorinnen und Senioren, Rehabilitationsdienste und -einrichtungen ebenso wie Träger von arbeitsmarktpolitischen Leistungen und von Integrations- und Sprachkursen.

Das Gesetz verpflichtet Leistungsträger in Fällen, in denen Leistungen nicht erbracht werden, einen Zuschuss an die Leistungserbringer zu zahlen, wenn diese sich verpflichten, Arbeitskräfte, Räume und Sachmittel in Bereichen zur Verfügung zu stellen, die für die Bewältigung der Pandemie einsetzbar sind. Es ist Obliegenheit des Leistungsträgers, diese Verpflichtung bei den Einrichtungen abzufordern.

Soweit sich aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen keine Spielräume für Unterstützungsmöglichkeiten ergeben (zum Beispiel aufgrund von Betretungsverboten, in der Person der Beschäftigten liegenden Einschränkungen oder wegen der vorrangigen Weiternutzung durch regulären Betrieb der Einrichtungen wie zum Beispiel Frauenhäuser und Einrichtungen/besondere Wohnformen für Menschen mit Behinderungen sowie Einrichtungen/sonstige betreute Wohnformen/Erziehungsstellen im Bereich der Hilfen zur Erziehung und des Kinderschutzes für einen Teil der Einrichtung), ist dies nach der Begründung des Entwurfs für die Anwendung der Regelungen unschädlich.

Hierfür ist ein befristeter und subsidiär greifender „Sicherstellungsauftrag“ der Leistungsträger für die sozialen Dienstleister und Einrichtungen geregelt, die Leistungen nach den Sozialgesetzbüchern und anderen Gesetzen erbringen. Erfüllt wird der „besondere Sicherstellungsauftrag“ durch die Auszahlung von monatlichen Zuschüssen in Höhen von höchstens 75 Prozent der im zurückliegenden Jahreszeitraum geleisteten Zahlungen (Monatsdurchschnitt). Der „besondere Sicherstellungsauftrag“ endet am 30.09.2020. Die Bundesregierung ist ermächtigt, ihn durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates längstens bis zum 31.12.2020 zu verlängern.

Da der Bundesgesetzgeber keine Regelungskompetenz für den schulischen Bereich besitzt, umfasst das SodEG leider nicht alle Fälle, in denen dringender Regelungsbedarf besteht. Dies betrifft die in Ziffer 2 des Beschlussvorschlages genannten Fälle. Es wird vorgeschlagen die gesetzlichen Regelungen des SodEG wirkungsgleich im Rahmen einzelvertraglicher Regelungen auf diese Fälle zu übertragen, soweit

- die Leistungserbringer eine Unterstützungsleistung durch den Kreis begehren und hierfür bereit sind, sich dem Regelungsinhalt des SodEG einzelvertraglich zu unterwerfen;
- eine Beratung der unterstützungsbedürftigen Unternehmen durch die Wirtschaftsförderungsgesellschaft für den Kreis Unna mbH (WFG) aufzeigt, dass vorrangige Hilfsangebote des Bundes und des Landes NRW im Einzelfall nicht zielführend bzw. ausreichend sind, und
- das Land NRW für den Bereich der schulischen Dienstleistungen keine ergänzenden Hilfsangebote konzipiert.

Auswirkungen auf den Kreishaushalt

Die Zuschüsse bzw. Zuwendungen stellen aus haushaltsrechtlicher Sicht außerplanmäßige Aufwendung und Auszahlung dar. Eine Bereitstellung der Mittel ist im Rahmen der haushaltsrechtlichen Regelungen möglich und kann durch Minderaufwendungen durch nicht gezahlte Entgelte an die Leistungserbringer kompensiert werden.

Wettbewerbsrechtliche Beurteilung

In jedem Fall handelt es sich bei einer Zuwendung (Beihilfe) der öffentlichen Hand an ein privates Unternehmen um einen wettbewerbsrechtlich zu beurteilenden Vorgang. Die De-minimis-Beihilfe-Regelung macht eine Beihilfe, die ein EU-Mitgliedstaat einem Unternehmen gewährt und deren Betrag als geringfügig anzusehen ist – unter bestimmten Voraussetzungen – nicht weiter genehmigungspflichtig durch die Europäische Kommission („Bagatellbeihilfe“).

Als De-minimis-Beihilfen gelten Beihilfen, die von einem Mitgliedstaat (Bund, Land, Kommune) an ein Unternehmen vergeben werden und deren Betrag als geringfügig anzusehen ist, weil damit vermutet wird, dass eine Beeinträchtigung des Wettbewerbs nicht stattfindet. Folglich sind sie von der Anwendung der Wettbewerbsregeln ausgenommen. Eine De-minimis-Beihilfe ist auf Grund ihres Volumens nicht genehmigungspflichtig, kann jedoch von der Kommission kontrolliert werden.

Die Voraussetzungen und Bedingungen sind in der De-minimis-Verordnung geregelt. Mit dem 1. Januar 2014 gilt die EU-Verordnung Nr. 1407/2013 vom 18. Dezember 2013, die auf der Basis der Art. 107 und 108 AEUV erlassen wurde. Sie begrenzt den allgemeinen De-minimis-Schwellenwert auf grundsätzlich 200.000 Euro (bei Unternehmen des Straßentransportsektors betrug die Höchstgrenze 100.000 Euro, bei Unternehmen des Fischereisektors 30.000 Euro und bei Unternehmen des Agrarsektors 7.500 Euro) über einen Zeitraum von drei Steuerjahren und setzte eine bürgschaftsspezifische Obergrenze in Höhe des siebeneinhalbfachen dieser Beträge.

Die von der Ziffer 2 des Beschlussvorschlages angesprochen Unternehmen dürfen durch die öffentliche

Hand im Rahmen der De-minimis-Regelung Beihilfen von höchstens 200.000 Euro innerhalb von drei Steuerjahren erhalten. Es ist allerdings zu beachten, dass diese Höchstgrenze kumulativ, d.h. für Zuwendungen aller staatlichen Ebenen, gilt. Dies ist im Rahmen der Ausgestaltung der Zuwendung ist daher mit dem Antrag stellenden Unternehmen zu klären, ob und in welcher Höhe im maßgeblichen Zeitraum bereits von anderen staatlichen Ebenen Beihilfen gewährt wurden. Allerdings ist es vor dem Hintergrund der konkreten Situation äußerst unwahrscheinlich, dass die Höchstgrenzen der De-minimis-Regelung überhaupt erreicht würden.

Anlage

Gesetz über den Einsatz der Einrichtungen und sozialen Dienste zur Bekämpfung der Coronovirus-SARS-CoV-2-Krise in Verbindung mit einem Sicherstellungsauftrag (Sozialdienstleister-Einsatzgesetz- SodEG)